

Tjenestemandsrettens dom af den 25. august 2008

i sag nr. S2007.003:

Centralorganisationernes Fællesudvalg
for
OAO Stat (tidligere Statsansattes Kartel),
Statstjenestemændenes Centralorganisation II,
Akademikernes Central Organisation og
Lærernes Centralorganisation
(advokat Karen-Margrethe Schebye)

mod

Personalestyrelsen
for
Arbejdstilsynet
(kammeradvokaten ved advokat Lise Høy Falsner)

Dommere: Børge Dahl (retsformand), Josephine Fock, Jesper K. Hansen, Carl Erik Johansen, Erik Justesen, Mogens Kroman, og H.C. Thomsen.

Sagen drejer sig om, hvorledes kørselsgodtgørelse skal beregnes for tilsynsførende medarbejdere i Arbejdstilsynet, herunder om det er i strid med Tjenesterejseaftalen, at Arbejdstilsynet har fastsat retningslinjer, hvorefter kørselsgodtgørelse beregnes med udgangspunkt i en række udkørselssteder.

Påstande

Klager har nedlagt følgende påstande:

1. Indklagede skal anerkende, at der ikke er hjemmel i Tjenesterejseaftalen for Arbejdstilsynets ensidige vedtagelse af, at kørselsgodtgørelse for tilsynsførende medarbejdere skal beregnes med andet udgangspunkt end tjenestestedet eller det faktiske start- og slutpunkt.

2. Indklagede skal anerkende, at kørselsgodtgørelse til tilsynsførende medarbejdere i Arbejdstilsynet skal beregnes med udgangspunkt i medarbejderens egen bopæl og på baggrund af antal faktisk kørte kilometer, jf. Tjenesterejseaftalens § 5, stk. 2.
3. Indklagede skal anerkende at være forpligtet til at efterbetale kørselsgodtgørelse til ansatte i Arbejdstilsynet, i det omfang beregningen af kørselsgodtgørelse efter den nye beregningsmodel medfører, at de ansatte lider tab i forhold til den godtgørelse, der ville være ydet efter de hidtidige godtgørelsesregler.

Indklagede har nedlagt følgende påstande:

Over for klagers påstand 1: Frifindelse.

Over for klagers påstand 2: Afvisning, subsidiært frifindelse, mere subsidiært hjemvisning

Over for klager påstand 3: Frifindelse.

Det er oplyst, at dommens resultat af indklagede vil blive lagt til grund også for så vidt angår overenskomstansatte.

Sagsfremstilling

Arbejdstilsynets tilsynsførende er ansat til at udføre arbejde, som i vidt omfang ikke kan udføres på vedkommende tilsynscenter, der er deres faste tjenestested, men består i kontrolbesøg på virksomheder mv. Arbejdet er i vidt omfang tilrettelagt således, at de tilsynsførende udfører det udgående tilsynsarbejde ved kørsel i egen bil direkte fra bopælen til en sådan virksomhed om morgenen og direkte hjem fra en sådan virksomhed om aftenen. Nogle af de tilsynsførende udfører endvidere en del af deres arbejde på deres bopæl som distancearbejde, hvorved forstås arbejde, der udføres uden for den normale arbejdsplads ved hjælp af en pc og en elektronisk kommunikationsforbindelse; i lokalaf tale herom hedder det bl.a., at ”distancemedarbejderen bevarer sit sædvanlige tjenestested i Arbejdstilsynet”. I Arbejdstilsynets ”Politik for distancearbejdsplads for tilsynsførende” hedder det bl.a.:

”Indhold

Med en distancearbejdsplads kan den tilsynsførende herfra:

- Forberede sig til tilsynsbesøg
- Efterbehandle tilsyn (registrering af data, skrivning af reaktioner mv.) og herfra overgive dem til supportfunktionen
- Kommunikere og holde sig i kontakt med organisationen og eksterne (e-mail, intranettet mv.)
- Læse instrukser og holde sig orienteret via intra- og internet

Omfang

Det forventes at den tilsynsførendes arbejdsuge ser ud som følger:

- Ca. to-tre dage om ugen er den tilsynsførende på tilsyn

Svarer ca. til udetidskrav, inkl. køretid, pauser mv. på tilsynsdage

- Ca. en-to dage arbejder den tilsynsførende fra distancearbejdspladsen

Tiden bruges bl.a. til at forberede og afrapportere tilsyn

- Ca. en dag om ugen arbejder den tilsynsførende på tilsynscentret

Den ene dag i tilsynscentret anvendes til møder i tilsynsgruppe, emnegruppe, til andre møder, til koordinering med supportfunktion, forberedelse og afrapportering af tilsyn m.v.”

I aftale af 30. juni 2000 om tjenesterejser indgået mellem Personalestyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalgs medlemmer (i det følgende Tjenesterejseaftalen), jf. Finansministeriets cirkulære af 30. juni 2000 om Tjenesterejseaftalen, hedder det bl.a.:

”§ 2. Formål

Aftalens formål er at godtgøre de merudgifter, som en ansat påføres i forbindelse med tjenesterejser.

§ 3. Tjenesterejse. Definition

For at der kan tales om en tjenesterejse forudsættes,

- at rejsen er et nødvendigt led i tjenesten, og
- at den af tjenestestedet godkendes som en tjenesterejse.

§ 4. Tjenesterejsens tilrettelæggelse

Det er tjenestestedet, der tilrettelægger tjenesterejsen.

§ 5. Tjenesterejsens længde og varighed

En tjenesterejses længde og varighed beregnes normalt med tjenestestedet som start- og slutpunkt.

Stk. 2. Hvis tjenesterejsen har et andet start- og/eller slutpunkt end tjenestestedet (f.eks. bopælen), og det ikke vil være rimeligt for den ansatte eller tjenestestedet, at tjenestestedet er start- og slutpunkt, kan det faktiske start- og sluttidspunkt efter konkret vurdering anvendes ved beregningen.

...

§ 9. Merudgifter

Den ansatte kan kun få refunderet de merudgifter til transport, som tjenesterejsen har medført.”

Indtil 1. januar 2007 modtog tilsynsførende medarbejdere i Arbejdstilsynet godtgørelse for tjenesterejser i henhold til regler beskrevet i Administrativ Håndbog (2004). I håndbogen hedder det bl.a.:

”Godtgørelse i forbindelse med tjenesterejser er i de fleste tilfælde oplysningspligtig men skattefri under forudsætning af, at der alene udbetales godtgørelse for *merudgifter*.

...

I praksis beregnes en tjenesterejsets længde og varighed med tjenestestedet som udgangspunkt, både for så vidt angår start og afslutning, selv om dette i visse tilfælde kan stride mod hovedprincippet om, at alene merudgifter godtgøres.

Dog dækkes kun udgifter svarende til de faktisk afholdte, f.eks. i de tilfælde, hvor afstanden mellem bopæl og mødested er kortere end afstanden mellem tjenestested og mødested.

Udgifter til transport mellem bopæl og mødested dækkes under alle omstændigheder, når der er tale om rene merudgifter. Se eksempel nedenfor.

Som eksempler på, hvad der skal benyttes som udgangspunkt for en tjenesterejse, kan nævnes følgende situationer:

Hvis en medarbejder, der til daglig kører i egen bil til arbejde, på en tjenesterejse kører i egen bil og passerer tjenestestedet på vej til mødestedet, dækkes transportudgiften fra tjenestestedet til mødestedet, og rejsens varighed beregnes med tjenestestedet som udgangspunkt.

Hvis medarbejderen imidlertid i samme eksempel kører med tog til daglig og benytter togkort, er hele transportudgiften i egen bil derimod en merudgift, og der skal udbetales godtgørelse for hele turen fra bopælen til mødestedet. Dette dog kun i tilfælde, hvor det er en forudsætning for tjenesterejsen, at egen bil anvendes. Rejsens varighed beregnes stadig fra tjenestestedet.

...

OPGØRLSE AF KILOMETERANTAL

Kilometergodtgørelse beregnes ud fra det antal kilometer, der ville være kørt på tjenesterejsen, hvis den var begyndt/sluttet på tjenestestedet. Dog dækkes kun de faktisk kørte kilometer (se eksempel 4 nedenfor).

M2

M3

T

M1

B

M4

Nedenfor ses eksempler på beregning af kilometergodtgørelse:

B = Bolig
M = Mødested
T = Tjenestested

Eksempel 1

Kørsel ad rute B – M1 – B.

Der dækkes kilometer fra T til M1 og retur, da afstanden fra tjenestestedet til mødested er mindre end afstanden fra bolig til mødested.

Eksempel 2

Kørsel ad rute B – M2 – T.

Der dækkes fra T til M2 og retur.

Eksempel 3

Kørsel ad rute B – M3 – T.

Der dækkes for hele turen, da de kørte kilometre er færre end kilometrene fra tjenestested til mødested og retur.

Eksempel 4

Kørsel ad rute B – M4 – T.

Der dækkes kilometer for hele turen, jf. eksempel 3.

Eksempel 5

Kørsel ad rute B – M1 – M2 – T.

Der dækkes kilometre fra T til M1, fra M1 til M2 samt fra M2 til T.”

I Rigsrevisionens beretning om administration af indenlandske tjenesterejser fra juli 2004 hedder det bl.a.:

”b. Merudgiftsprincippet i forhold til tjenesterejsens start- og/eller slutsted

66. En tjenesterejsses længde og varighed beregnes med tjenestestedet som udgangspunkt for så vidt angår start- og/eller slutsted, jf. aftalen § 5. I de tilfælde, hvor tjenesterejsen rent faktisk har et andet start- og/eller slutsted, typisk bopælen, kan dette andet sted efter omstændighederne anvendes ved beregningen. Institutionen skal vurdere, hvor tjenesterejsen skal have start- og/eller slutsted. Vurderingen skal foretages, så resultatet ikke medfører urimelige resultater for den ansatte eller institutionen, jf. PAV, kap. 23, pkt. 16.

Undersøgelsen viser, at flere institutioner havde forståelsesmæssige og administrative problemer i forhold til at beregne, hvor rejsen i godtgørelsesmæssig henseende starter og slutter, hvis bopælen er rejsens start- og/eller slutsted.

67. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at institutionernes problem opstod, fordi institutionerne ikke var opmærksomme på, at beregning af tjenesterejsens længde, jf. aftalens § 5, skal kombineres med merudgiftsprincippet, når bopælen er start- og/eller slutsted for tjenesterejsen.

I PAV, kap. 23, er der et eksempel, hvor en ansat anvender sit sædvanlige transportmiddel, fx bil, og et midlertidige tjenestested ligger på vejen til det faste tjenestested. Den ansatte ar som følge af merudgiftsprincippet ikke ret til godtgørelse. PAV, kap. 23, giver ikke et eksempel på, hvordan kørselsgodtgørelse beregnes, når det midlertidige tjenestested ligger længere væk end det faste tjenestested. Det var netop i det tilfælde, at nogle institutioner havde problemer med merudgiftsprincippet.

68. I de tilfælde, hvor den ansatte anvender sit sædvanlige transportmiddel, fx bil, til en tjenesterejse, skal afstanden mellem bopælen og det faste tjenestested fratrækkes det kørte antal kilometer på tjenesterejsen. Hvis den ansatte derimod anvender et andet transportmiddel end sit sædvanlige, kan den ansatte fx få kørselsgodtgørelse for det kørte antal kilometer mellem bopæl og det midlertidige tjenestested.

...

71. 3 institutioner oplyste, at aftalens § 5 af og til giver anledning til fortolkningstvivil hos de ansatte og diskussion med de ansatte.

Undersøgelsen viser, at en af disse institutioner ikke var opmærksom på merudgiftsprincippet i forhold til visse funktionærer. Institutionen udbetalte kørselsgodtgørelse for hele afstanden mellem bopæl og det midlertidige tjenestested, selv om der blev anvendt sædvanligt transportmiddel.

Efter Rigsrevisionens opfattelse var institutionens praksis ikke i overensstemmelse med aftalen § 5. I forbindelse med undersøgelsen har institutionen oplyst, at der vil blive udarbejdet nye retningslinjer for tjenesterejser, og bl.a. vil betragtninger om merudgifter blive tydeliggjort.

Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.”

I forbindelse med, at Arbejdstilsynet foretog en omlægning fra et større antal kredskontorer placeret i hvert af de daværende amter til kun fire tilsynscentre og en hermed forbundet ændring af de tilsynsførendes faste tjenestesteder, overvejede Arbejdstilsynet at begrænse virkningerne for de tilsynsførende af ændringerne af de hidtidige faste tjenestesteder ved at oprette et større antal udkørselssteder, således at transport derfra kunne anses for tjenstlig kørsel. Arbejdstilsynet forelagde ved brev af 27. januar 2005 sine overvejelser herom for Personalestyrelsen. Af brevet fremgår bl.a.:

”Arbejdstilsynet er i gang med organisatoriske ændringer, der medfører, at Arbejdstilsynets nuværende kredskontorer, som er beliggende i hvert amt skal erstattes af 4 tilsynscentre, placeret i henholdsvis København, Ringsted, Kolding og Hadsten.

Arbejdstilsynet havde eksempelvis tidligere et kontor i Hillerød, Roskilde, Slagelse og Nykøbing Falster. Disse 4 kontorer er nu blevet erstattet af et Tilsynscenter i Ringsted. De tilsynsførende, der tidligere var knyttet til henholdsvis Hillerød, Roskilde, Slagelse og Nykøbing Falster har nu fået ændret deres tjenestested til Tilsynscentret Ringsted.

Det er ikke Arbejdstilsynet ønske, at de tilsynsførende skal flytte til den by, hvor Tilsynscentret er beliggende. Det er tværtimod Arbejdstilsynets ønske, at de tilsynsførende bliver boende, hvor de bor i dag. Dette skyldes, at de virksomheder, hvor der skal føres tilsyn ligger i nærheden af de tilsynsførendes nuværende bopæl, hvorfor det vil være yderst uhensigtsmæssigt, hvis alle tilsynsførende på Sjælland flytter til Ringsted.

Arbejdstilsynet påtænker derfor at oprette en række udkørselssteder for hvert tilsynscenter. Til tilsynscentret i Ringsted påtænker Arbejdstilsynet at tilknytte mellem 6-10 udkørselssteder fordelt på Sjælland. Blandt andet vil der være et udkørselssted i de byer, hvor Arbejdstilsynet tidligere havde kredskontor, samt hvor der er en større koncentration af virksomheder.

På udkørselsstederne vil der blive stillet tjenestebiler til rådighed for de tilsynsførende. Det er frivilligt for de tilsynsførende, hvorvidt de ønsker at anvende tjenestebilerne, idet det også er muligt at køre på tilsynsbesøg i egen bil.

Hver tilsynsførende har en sekretær, der udarbejder en plan for hvilke virksomheder, den pågældende skal besøge. Ovennævnte udkørselssteder vil være udgangspunktet for den kørselsplan, som sekretæren laver til den tilsynsførende.

Det fremgår af Tjenesterejseaftalen, at der kun kan udbetales kørselsgodtgørelse for så vidt angår merudgifter på tjenesterejer.

Da der etableres udkørselssteder, er det Arbejdstilsynets opfattelse, at disse skal være udgangspunkt for beregning af kørselsgodtgørelsen.

Når udkørselsstederne anvendes som udgangspunkt for beregningen af kørselsgodtgørelse, er det endvidere Arbejdstilsynets opfattelse, at der ikke kan udbetales kørselsgodtgørelse for den afstand, der er fra den tilsynsførendes bopæl til udkørselsstedet. Merudgiften og dermed også hvad der kan udbetales godtgørelse for, vil således være de kilometer den tilsynsførende har kørt i egen bil udover den afstand, der er mellem bopæl og udkørselssted, uanset om de rent faktisk passerer udkørselsstedet.

Eksempel:

En tilsynsførende har bopæl i Helsingør og er tilknyttet et udkørselssted i Hillerød. Der er mellem Helsingør og Hillerød cirka 25 kilometer. Den pågældende tilsynsførende skal i sit daglige kørselsregnskab fratrage 50 kilometer (afstanden fra bopæl til udkørselssted til bopæl). Det vil sige, at kører den pågældende for eksempel 70 kilometer på en dag (hvor han er kørt hjemmefra og ikke faktisk har været på udkørselsstedet i Hillerød), da vil Arbejdstilsynet udbetale godtgørelse for 20 kilometer, idet de resterende 50 kilometer skal fratrages. Der vil også skulle fratrages 50 kilometer de dage, hvor den pågældende kører direkte fra sin bopæl i Helsingør til Tilsynscentret i Ringsted.

Når de tilsynsførende skal på virksomhedsbesøg, kører de som oftest direkte hjemmefra til virksomheden, det vil sige uden at være på tjenestestedet først, eller de kører direkte hjem fra et virksomhedsbesøg. Dette gjorde de tidligere, og det vil også gøre i den nye struktur. Men hvor de tidligere primært førte tilsyn med virksomheder i nærheden af deres bopæl og kreds-kontoret, vil de fremover primært føre tilsyn med virksomheder koncentreret i nærområdet af deres bopæl og udkørselsstederne. Dette vil få den konsekvens, at de tilsynsførende ikke vil være så meget på tilsynscentret (tjenestestedet), som de var på kreds-kontoret.

De tilsynsførende skal møde på centret mindst én dag ugentlig, men herudover kan de selv frit tilrettelægge deres arbejde, herunder hvor ofte de ønsker at udføre afrapportering i tilsynscentret eller derhjemme.

Da de tilsynsførende fremover vil have længere til deres tjenestested/tilsynscentret har Arbejdstilsynet indgået en aftale om distancearbejdsplads for de tilsynsførende, som bl.a. indebærer, at Arbejdstilsynet har stillet computer, opkobling, bord mv. til rådighed. Arbejdstilsynet ønsker ikke at etablere en egentlig hjemmearbejdsplads.”

I Personalestyrelsen svar af 1. februar 2005 hedder det bl.a.:

Personalestyrelsen kan oplyse, at det vil være i overensstemmelse med tjenesterejseaftalen, jf. dennes § 5, stk. 2, dersom udkørselsstederne anvendes som udgangspunkt for det antal km, som der ved tjenstlig kørsel med privat køretøj kan udbetales kørselsgodtgørelse for. Med hensyn til det efterfølgende telefoniske spørgsmål om godtgørelse for kørsel mellem udkørselsstedet og tilsynscentret bemærkes, at Personalestyrelsen finder, at en konkret vurdering efter § 5, stk. 2 fører til, at også kørsel på denne strækning vil kunne godtgøres.”

Der blev herefter indledt forhandlinger mellem Arbejdstilsynets ledelse og medarbejderrepræsentanterne om en ændring af Arbejdstilsynets hidtidige regler om godtgørelse for tjenesterejser i form af en overgang til den beskrevne ordning med udkørselssteder. I den forbindelse forespurgte Arbejdstilsynet ved brev af 11. marts 2005 Personalestyrelsen, om den eksisterende ordning var i overensstemmelse med Tjenesterejseaftalen. Personalestyrelsen oplyste ved brev af 13. april 2005, at den

hidtidige praksis ikke var rigtig, idet der i de fremsendte eksempler skulle ske fradrag for den sparede kørsel mellem bopælen og det faste tjenestested.

Uanset et intensivt forhandlingsforløb med adskillige møder og udarbejdelse af omfattende notater med forklaringer, eksempler og beregninger konstaterede ledelsen og medarbejderne på et møde den 12. august 2005, at det ikke var muligt at opnå enighed om en ny ordning. Herefter opsagde ledelsen i brev af 19. september 2005 til samtlige tillidsrepræsentanter i Arbejdstilsynet ”den eksisterende kutyme vedrørende kørselsgodtgørelse” til ophør den 31. december 2006. Orientering herom blev samme dag lagt på Arbejdstilsynets intranet.

I et brev af 29. september 2006 til samtlige medarbejdere gav Arbejdstilsynets ledelse meddelelse om en ny ordning for beregning af kørselsgodtgørelse fra den 1. januar 2007. Det hedder i brevet bl.a.:

”Med den nye ordning vil beregningen ske med udgangspunkt i p.t. 35 udkørselssteder, som fordeles udover landet.

Hver medarbejder vil blive tilknyttet et udkørselssted indenfor eget center.

Ved kørsel hjemmefra og til f.eks. virksomhed eller center vil medarbejderen kunne få kørselsgodtgørelse for merudgiften ved kørsel i egen bil efter Tjenesterejseaftalen, dvs. for de kilometer, der er kørt udover den afstand, der er mellem hjemmet og udkørselsstedet. Afstanden mellem hjemmet og udkørselsstedet skal således altid fratrækkes i den samlede strækning.”

De nævnte 35 udkørselssteder omfatter de 4 tilsynscentre.

I retningslinjer for beregning af kørselsgodtgørelse i Arbejdstilsynet gældende fra den 1. januar 2007 hedder det bl.a.:

”1. Beregningen

Ved kørsel i egen bil udbetales kørselsgodtgørelse for de merudgifter, som medarbejderen har ved kørslen, dvs. den udgift, medarbejderen har ud over den almindelige transport til og fra arbejde.

Beregningen af godtgørelsen sker med udgangspunkt i en række udkørselssteder i hvert center. Hver medarbejder er tilknyttet et udkørselssted indenfor eget center.

Ved kørsel i egen bil hjemmefra og til fx virksomhed eller tilsynscenter vil medarbejderen få kørselsgodtgørelse for merudgiften, dvs. for de kilometre, der er kørt udover den afstand, der er mellem hjemmet og udkørselsstedet.

Afstanden mellem hjemmet og udkørselsstedet skal således altid fratrækkes i den samlede strækning. Det har ingen betydning om man rent faktisk passerer udkørselsstedet.

Kun såfremt det er et nødvendigt led i tjenesten at køre til et udkørselssted, kan der som led i en tjenesterejse køres til/passeres et udkørselssted. Det vil sige i de tilfælde, hvor udkørselsstedet ligger på den naturlige rute på vej til fx et tilsynsbesøg, eller der er tale om, at udkørselsstedet fx er ét af de 4 centre, og medarbejderen har et tjenesteærinde her. Beregningen sker fortsat ved at opgøre den samlede kørte strækning, fratrukket afstanden mellem bopæl og udkørselssted.”

Forklaringer

Henry Kudahl har forklaret bl.a., at han har været ansat i kredskontoret i Slagelse, der ved omstruktureringen blev til tilsynscentret i Ringsted, men nu er ansat i tilsynscentret i Kolding.

Kredsene var tidligere amtsopdelte, og de tilsynsførende kørte på virksomhedsbesøg i den del af amtet, hvor de boede. Hvis en tilsynsførende flyttede, anmodede han om forflyttelse til et andet amt, og flyttede han inden for amtet, blev det vurderet om han kunne flytte område. Fordelen ved ordningen for arbejdstageren var, at han kørte i sit lokalområde, mens fordelen for arbejdsgiveren var, at det var den billigste løsning.

Han har været tillidsrepræsentant i snart 20 år. Han blev orienteret om strukturændringerne i 2002/2003. Formålet med omstruktureringen var at få større områder, der var mere specialiserede og selvkørende. Fra medarbejdersiden gik man ind for at bevare så mange centre som muligt, for medarbejderne ville helst køre i nærområdet. Han fik først i november 2003 at vide, at den måde, man hidtil havde praktiseret kørselsordningen, var ulovlig, men han fik aldrig at vide, hvad det præcist var, der var ulovligt. Han blev herefter kaldt til møde af ledelsen, der skitserede ordningen med udkørselssteder.

Han er til møde på tilsynscentret 1 gang om ugen, kører på virksomhedsbesøg. 3-4 dage om ugen og arbejder hjemme 1 dag om ugen. Typisk transporterer medarbejderne sig i

egen bil, men der er mulighed for at låne en tjenestebil. Tjenestebilerne står på udvalgte lokaliteter, der passer til dem, der skal bruge dem. De står ikke på udkørselsstederne. Udkørselsstederne er alene beregningspunkter. Der er en vis geografisk sammenhæng mellem medarbejderens bopæl og tilsynsvirksomhederne, men det er ikke altid muligt. Medarbejderen bliver fordelt på udkørselsstederne i forhold til medarbejderens bolig, men det er en ledelsesbeslutning. Hans udkørselssted er centerkontoret i Kolding. Hvis han flyttede, ville han drøfte med ledelsen, om han kunne få et andet udkørselssted, men han ville ikke have krav herpå. Det er ikke hans indtryk, at ledelsen interesserer sig for, hvor de tilsynsførende bor. Han opfatter udkørselsstederne som noget dynamisk, som kan ændres ved for eksempel nedskæringer. Før omstruktureringen kørte han typisk fra sin bopæl til tjenestestedet om morgenen og tog på virksomhedsbesøg over middag. Han ville i så fald få godtgørelse for turen fra centret til virksomheden og fra virksomheden til sin bopæl. Han fik efter omstændighederne godtgørelse, når han kørte hjemmefra. Godtgørelsen afhang af, hvordan den konkrete dag blev tilrettelagt. Det var hans indtryk var, at ordningen blev praktiseret efter rimelighedsbetragtninger. Argumentet var formentlig, at så længe det blev billigere for tjenestestedet, var det i orden, at den tilsynsførende fik godtgørelse. Han kender ikke til, at de, der til daglig bruger tog eller cykel, ikke bliver trukket for afstanden mellem hjem og udkørselssted.

Henrik Frydendahl har forklaret bl.a., at han siden 2007 har været ansat i tilsynscentret i Ringsted. Han har tidligere var han ansat i tilsynscenter 1 i København.

Han var med i dialogen om etablering af en ny ordning for beregning af kørselsgodtgørelse fra starten. Problemet med udkørselsstederne er, at de er vilkårligt fastsat og kan komme og gå, herunder bruges som middel til begrænsning af kørselsudgifter. Udkørselsstederne er vilkårlige beregningspunkter, der fungerer som fiktive arbejdssteder, som tvinger medarbejderne til ved beregning af kørselsgodtgørelse at fradrage et antal kilometer, selv om de faktisk er kørte. Han bor i Vanløse og har udkørselssted på en lokation i Greve, hvor han aldrig har været.

Medarbejderne har protesteret fra starten, for de kunne ikke gennemskue, hvad udkørselsstederne ville medføre. Han skal ved al kørsel selv betale for 48 kilometer

svarende til afstanden fra Vanløse til Greve Hvis han skulle møde hver dag i tilsynscentret i Ringsted, ville han købe et togkort og få et stort kørselsfradrag.

Han mener ikke, at der risiko for, at de tilsynsførende vil flytte langt væk fra tilsynsobjekterne, hvis kørselsgodtgørelsen blev beregnet med udgangspunkt i den tilsynsførendes bopæl. Det er et skræmmebillede, at alle medarbejder vil flytte for at få en så stor godtgørelse som muligt. Arbejdstilsynet har ikke tidligere interesseret sig for, hvor de tilsynsførende bor, men han oplever, at det nu er tilfældet.

Kirsten Monrad Jensen har forklaret bl.a., at hun er personalechef i Arbejdstilsynet.

Tidligere gjaldt den ordning, at hvis transporten blev billigere for Arbejdstilsynet, så skulle den tilsynsførende også have glæde af det. Ordningen byggede ikke på et merudgiftsprincip, hvilket var en forkert administration.

Den tidligere ordning byggede ikke på en aftale. Den daværende økonomichef havde derimod samlet en række papirer i en håndbog.

De drøftede en overgang til merudgiftsprincippet med medarbejderne samtidig med, at Arbejdstilsynet var inde i en meget stor strukturændring. Ledelsen så, at merudgiftsprincippet ville få meget store konsekvenser for medarbejderne, idet man ville gå fra 14 tjenestesteder ned til 4 tjenestesteder, som kørselsgodtgørelsen ville blive beregnet i forhold til. Det var ledelsens opfattelse, at en ændring af regelsættet, så det respekterede merudgiftsprincippet, samtidig med en ændring fra 14 til 4 faste tjenestesteder, ville føre til urimelige resultater for medarbejderne. Det er på denne baggrund, at ordningen med udkørselssteder, som er valgt ud fra objektive kriterier, er indført. Udkørselsstederne blev fastlagt ud fra koncentrationen af beskæftigede, koncentrationen af virksomheder, den geografiske placering af de nuværende tilsynscentre og de hidtidige kredskontorer. Ledelsen valgte ikke bopælen som kriterium, idet man som arbejdsgiver i så fald ville få en interesse i, hvor de ansatte bosatte sig, hvad man ikke ønskede.

Hun har ikke kendskab til, at der er nogen, der har anmodet om ændring af udkørselssted, og at det ikke har kunnet lade sig gøre, men ledelsen kan afslå det, hvis der ikke er tilsynsobjekter nok i området. Der er endnu ikke lukket eller ændret udkørselssteder, og der er ikke planer om det, men det kan blive aktuelt, hvis virksomheder lukker. Der kan ikke blive tale om at lukke udkørselssteder for at spare.

Hvis der er nogen, som til daglig benytter tog eller cykel, og som har ekstraudgift ved tjenestekørsel i egen bil fra bopælen, men alligevel får trukket kilometrene fra bopæl til udkørselssted fra, er det en fejl, som skal rettes.

Jane Marianne Ravn har forklaret bl.a., at hun tidligere var specialkonsulent i personalekontoret i Arbejdstilsynet.

Ledelsen fandt ud af, at den tidligere rejsegodtgørelsesordning ikke var blevet administreret korrekt i overensstemmelse med merudgiftsprincippet. Der blev herefter nedsat et udvalg med repræsentanter fra henholdsvis A-siden og B-siden. Der var en meget åben dialog med henblik på at finde en rimelig løsning for både de tilsynsførende og Arbejdstilsynet, og ledelsen var således åben med hensyn til antal udkørselssteder.

Det endte med 35 udkørselssteder, mens der tidligere var 14 kredskontorer. De ansatte har fået mulighed for at ønske udkørselssted, og alle har fået deres ønske opfyldt.

Hvis medarbejderen i det daglige bruger offentlige transportmidler, sker der en konkret vurdering af merudgiften. Hvis medarbejderen har et månedskort, er kørsel i egen bil fra bopælen til en virksomhed i det hele en merudgift, hvilket derimod ikke er tilfældet, hvis medarbejderen bruger et klippekort – i så fald drøftes det lokalt, hvad merudgiften er. Hvis medarbejderen normalt cykler til arbejde, er der også tale om en merudgift.

Jan Saron har forklaret bl.a., at han er centerchef i tilsynscenter 1, der ligger i Landskronagade i København. Centeret dækker ikke et så stort geografisk område som de andre centre, og måden, arbejdet tilrettelægges i tilsynsområde 1, er nok anderledes end i de andre tilsynsområder. Det er meget forskelligt, hvor ofte de tilsynsførende kommer i centret, og de tilsynsførende kommer ikke kun, når der er møde. Der er ca. 90

tilsynsførende, og ca. 5-10 af dem kommer dagligt i tilsynscentret. Der er ikke en fast arbejdsplads til alle tilsynsførende, men det er der heller ikke behov for. Alle tilsynsførende har en hjemmearbejdsplads. En del af de tilsynsførende anvender bus, tog eller cykel til tjenstlig kørsel. De medarbejdere, der bruger månedskort, får det betalt. Centret har også 10 tjenstebiler, og de bliver ofte brugt. Der er stor koncentration af tilsynsbesøg i indre by, men aktiviteterne er spredt ud. Tilsynsopgaverne fordeles efter den tilsynsførendes profil, og den enkelte har stor indflydelse med hensyn til tildeling af opgaverne.

Hvis bopælen blev afgørende, ville det få betydning, hvor medarbejderen bor, og det ville endvidere koste tid og penge. Det vil kunne tænkes eksempler, hvor medarbejderen flyttede så langt væk, at arbejdsforholdet ikke ville kunne opretholdes.

Jan Møller Mikkelsen har forklaret bl.a., at han er centerchef i tilsynscenter 3 i Kolding. Centret dækker et stort geografisk område. Der er ca. 95 tilsynsførende, og de anvender egen bil eller tjenstebil til tilsynsbesøg. Han har ikke kendskab til, at der er nogen, der benytter offentlig transport. De tilsynsførende må gerne tage til tilsynscentret inden virksomhedsbesøg. Det sker navnlig for dem, der har bopæl nær centret, men de fleste tager direkte på virksomhedsbesøg.

Ordningen med udkørselssteder er en fordel for mange, men der er også nogle medarbejdere, der efter den nye ordning får færre kørepenge, men det skyldes udelukkende merudgiftsbetragtningen - ikke udkørselsstederne. Medarbejderne ville blive hårdt ramt, hvis centret blev brugt som udgangspunkt for beregningen. Det ville endvidere blive svært at håndtere, hvis bopælen blev afgørende. Han har en interesse i, at medarbejderne er, hvor virksomhedskoncentrationen er stor, for dermed at kunne styre omkostningerne. Hvis bopælen blev afgørende, ville han, da han skal have økonomien til at hænge sammen, kunne komme til at overveje, om ansættelsesforholdet ville kunne opretholdes.

Han har ikke tvunget medarbejdere til bestemte udkørselssteder, og medarbejderne har også efterfølgende fået deres ønsker opfyldt med hensyn til ændring af udkørselssteder.

Parternes argumentation

Klager har til støtte for påstand 1 gjort gældende, at tjenesterejseaftalens § 5 om tjenesterejsens længde og varighed i relation til start- og slutpunkt for rejsen alene omtaler ”tjenestested” og ”det faktiske start- og/eller slutpunkt”. Indførelsen af begrebet udkørselssted til brug ved beregningen af kørselsgodtgørelse er således i strid med Tjenesterejseaftalen, og Arbejdstilsynet har hverken i medfør af Tjenesterejseaftalen eller ledelsesretten ensidigt kunnet indføre en ordning for beregning af rejsegodtgørelse med fiktive udkørselssteder. Således som tjenesterejseaftalen er formuleret, er det eneste alternativ til tjenestestedet det faktiske start- og slutpunkt for rejsen. Ved fastlæggelsen af disse steder kan indklagede ikke ved udøvelse af et skøn fastlægge et vilkårligt punkt, der ikke har relation til de faktiske ansættelsesforhold.

Klager har til støtte for påstand 2 gjort gældende, at de tilsynsførende medarbejdere – uanset fastlæggelsen af deres faste tjenestested – rent faktisk har deres faste arbejdsplads på bopælen, som derfor må anses for deres primære ”tjenestested”, jf. tjenesterejseaftalens 5, stk. 1. Kørselsgodtgørelse skal derfor beregnes på baggrund af kørte kilometer fra dette ”tjenestested”. Subsidiært følger det af tjenesterejseaftalens § 5, stk. 2, at det, i det omfang tjenesterejsen ikke starter på tjenestestedet, og det ikke vil være rimeligt for den ansatte eller tjenestestedet, at tjenestestedet er start- og slutpunkt, kan det faktiske start- og slutpunkt anvendes ved beregningen af de tilsynsførende medarbejders ”tjenesterejser” længde, og da det de facto er bopælen, der køres ud fra, vil bopælen også af denne grund skulle anvendes som start- og slutpunkt for tjenesterejsen. Noget sådant er ikke i strid med merudgiftsprincippet i en situation, hvor arbejdet rent faktisk er tilrettelagt således, at bopælen må betragtes som hovedarbejdsplads.

Til støtte for påstand 3 har klager gjort gældende, at der ikke kan fastsættes en merudgift i forhold til tjenestestedet, når den ansatte ikke skal ind til dette. De tilsynsførende har en merudgift hver gang, de kører på tilsyn, fordi de ellers blot skulle have siddet derhjemme. De skulle ikke have været på tjenestestedet, og

merudgiftsbetragtningen har ingen berettigelse i denne situation. Der er derfor honoreret forkert, og der skal derfor ske efterbetaling af kørselsgodtgørelse.

Indklagede har over for klagers påstand 1 gjort gældende, at det har været helt op til Arbejdstilsynet at foretage en omstrukturering og fastlægge de tilsynsførendes faste tjenestesteder til de nye tilsynscentre som sket. Ordningen med udkørselssteder er langt mere gunstig for medarbejderne end en ordning, hvorefter tjenesterejser beregnes med udgangspunkt i tilsynscentre. På denne baggrund har Arbejdstilsynet ret til som ”det mindre i det mere” at beregne tjenesterejserne med udgangspunkt i udkørselsstederne, ganske som Banedanmark har kunnet etablere en ordning med 2 faste tjenestesteder og et antal ”beregningmæssige mødesteder”, jf. herved Tjenestemandssrets dom af 4. oktober 2007 i sag S2004.005.

Klagers påstand 2 indebærer, at kørselsgodtgørelse altid skal beregnes med udgangspunkt i medarbejderens bopæl. Hvis klageren får medhold i påstand 1, er fastlæggelse af bopælen som tjenestested ikke en konsekvens heraf. Konsekvensen er, at Arbejdstilsynet herefter må beslutte, hvad der skal anvendes ved beregningen af tjenesterejsens længde, herunder tilsynscenter eller bopæl. Det hører ikke under Tjenestemandssrets kompetence at beslutte, om den ene eller den anden model vælges. Søm følge heraf må klagers påstand 2 afvises.

Til støtte for den subsidiære påstand om frifindelse for klagers påstand 2 gøres det gældende, at Arbejdstilsynet ikke kan tilpligtes at anerkende bopælen som tjenestested. Efter aftalen beror det på en konkret rimelighedsvurdering, hvad udgangspunktet skal være, og institutionen kan ud fra en rimelighedsvurdering vælge andet end bopælen som udgangspunkt for beregningen af tjenesterejsens længde, f.eks. tilsynscentre. Der er ikke et retskrav på, at bopælen skal vælges som udgangspunkt for tjenesterejsens beregning, og klagers påstand tager således ikke hensyn til, at tjenestestedet direkte bliver nævnt som en mulighed som udgangspunkt for beregning af kørselsgodtgørelse, jf. tjenesterejseaftalens § 5, stk. 2. At de tilsynsførende typisk udfører arbejdet ved at køre fra bopælen til de midlertidige tjenestesteder, kan ikke i sig selv og for alle tilfælde føre til, at bopælen skal være udgangspunkt.

Den mere subsidiære påstand om hjemvisning over for klagers påstand 2 er nedlagt for det tilfælde, at Tjenestemand retten giver klageren medhold i påstand 1 og finder, at det af dommen bør fremgå, at Arbejdstilsynet skal iværksætte en ny ordning. I så fald bør sagen hjemvises til Arbejdstilsynet med henblik på fastsættelse heraf.

I relation til klagers påstand 3 bestrides, at der skal efterbetales kørselsgodtgørelse efter den tidligere ordning gældende indtil 1. januar 2007. Ordningen er gyldigt opsagt og var endvidere ikke i overensstemmelse med tjenesterejseaftalen.

Tjenestemand rettes begrundelse og resultat

Klagers påstand 1

Tjenesterejseaftalen regulerer ikke fastlæggelsen af medarbejdernes tjenestested.

Der er mellem parterne enighed om, at Arbejdstilsynet i medfør af ledelsesretten har kunnet bestemme, at stillingen som tilsynsførende skal have et indhold med fast tjenestested ved et af de fire tilsynscentre, og der er ikke under sagen spørgsmål om, hvorvidt overgangen fra fast tjenestested ved et af de tidligere kredskontorer til et af tilsynscentre er gennemført med de fornødne individuelle varsler.

Arbejdstilsynets ordning iværksat den 1. januar 2007 med andre udkørselssteder end det faste tjenestested indebærer for medarbejderne et i relation til kørselsgodtgørelse gunstigere udgangspunkt end det faste tjenestested.

Når Arbejdstilsynet ensidigt i medfør af ledelsesretten kan fastlægge en tilsynsførendes faste arbejdssted, finder Tjenestemand retten, at Arbejdstilsynet så meget desto mere i medfør af ledelsesretten ensidigt kan fastlægge stillingsindholdet for en tilsynsførende således, at fastsættelsen af det faste arbejdssted suppleres af et for medarbejderen i relation til kørselsgodtgørelse gunstigere udgangspunkt i form af et såkaldt udkørselssted.

Der er herefter ikke grundlag for at anse den af Arbejdstilsynet pr. 1. januar 2007 indførte ordning for beregning af kørselsgodtgørelse for at være i strid med Tjenesterejseaftalen.

Indklagede skal derfor frifindes for klagers påstand 1.

Klagers påstand 2

Klagers påstand 2 angår et spørgsmål om forståelsen af Tjenesterejseaftalen, og en stillingtagen hertil henhører under Tjenestemandssrettens kompetence, jf. tjenestemandsslovens § 53, stk. 1, nr. 1. Den afvisningspåstand, som indklagede har nedlagt over for klagers påstand 2, kan således ikke tages til følge.

Tjenesterejseaftalen er en aftale om dækning af merudgifter, jf. aftalens § 9. Klagers påstand 2 indebærer, at der i alle tilfælde skal beregnes kørselsgodtgørelse med udgangspunkt i den tilsynsførendes bopæl og betales for antal faktisk kørte kilometer. Dette ville svare til, at medarbejderen havde bopælen som sit faste tjenestested, hvilket imidlertid ikke er tilfældet, og en sådan ordning vil derfor være i strid med, at det kun er merudgifter, som dækkes.

Der kan på denne baggrund heller ikke gives klager medhold i påstand 2, som indklagede derfor også skal frifindes for.

Klagers påstand 3

Arbejdstilsynets tidligere ordning for beregning af kørselsgodtgørelse var ensidigt udformet af Arbejdstilsynet, som derfor som udgangspunkt også ensidigt kunne bringe den til ophør. Ordningen havde imidlertid været fulgt gennem en længere årrække og optaget i Arbejdstilsynets administrative håndbog. Tjenestemandssretten finder derfor, at den som kutyme kun kunne bringes til ophør ved opsigelse med et passende varsel.

Arbejdstilsynets ordning var en lokal ordning for deres medarbejdere, og der er ikke oplyst omstændigheder, som giver grundlag for at anse den for at være af en sådan overenskomstudfyldende karakter, at opsigelseskompetencen tilkommer overenskomstparterne (parterne i Tjenesterejseaftalen) og ikke Arbejdstilsynet. Der henvises i den forbindelse til Tjenestemandssretten's dom af 4. oktober 2007 i sag S2004.005.

Arbejdstilsynet opsagde ordningen med mere end et års varsel, og Tjenestemandssretten finder, at kravet om, at opsigelse skal ske med passende varsel, hermed i hvert fald er opfyldt.

Arbejdstilsynets medarbejdere har herefter ikke efter den 1. januar 2007 kunnet støtte ret på den hidtidige ordning. Afregning er efter den 1. januar 2007 sket efter den nye ordning. Denne ordning er som anført ikke i strid med Tjenesterejseaftalen, og de tilsynsførende har som anført ikke krav på beregning af kørselsgodtgørelse med udgangspunkt i deres bopæl. Indklagede skal derfor frifindes for klagers påstand 3 om efterbetaling.

Thi kendes for ret:

Indklagede frifindes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part.

Børge Dahl